Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

34 389

Wijziging van de Wet op de Raad van State, de Algemene wet bestuursrecht, de Wet op de rechterlijke organisatie en enkele andere wetten in verband met de scheiding van taken binnen de Raad van State en de opheffing van de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Wet organisatie hoogste bestuursrechtspraak)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT[1]

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 7 december 2015 en het nader rapport d.d. 18 januari 2016, aangeboden aan de Koning door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt

Bij Kabinetsmissive van 18 september 2015, no. 2015001566, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op de Raad van State, de Algemene wet bestuursrecht, de Wet op de rechterlijke organisatie en enkele andere wetten in verband met de scheiding van taken binnen de Raad van State en de opheffing van de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Wet organisatie hoogste bestuursrechtspraak), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel heeft twee doelstellingen; het strekt tot een verdere scheiding van taken binnen de Raad van State en tot opheffing van de Centrale Raad voor Beroep (CRvB) en het College van beroep voor het bedrijfsleven (CBb). Uit dit laatste vloeit ook een herverdeling van rechtsmacht voort. Oogmerk van het voorstel is om te komen tot een concentratie van de bestuursrechtspraak.

De Afdeling advisering van de Raad van State betreurt het dat een inhoudelijke analyse van de problemen die, na de recente wetswijziging van 2010, nieuwe wetgeving noodzakelijk zouden maken in de toelichting grotendeels ontbreekt. Zij beschouwt evenwel de keuzes – met inbegrip

[1] De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

kst-34389-4
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

van die betrekking hebben op de organisatie van de hoogste bestuursrechtspraak – in dit advies als een gegeven. De Afdeling adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht – gegeven de gemaakte keuzes – op onderdelen een nadere motivering of aanpassing van het voorstel aangewezen. Zij adviseert om mede gelet op de grondwettelijke en statutaire positie van de Raad van State in de toelichting nader in te gaan op de positie van de Raad alsmede op die van de Raad van State van het Koninkrijk en zo nodig het voorstel op deze punten aan te passen. De Afdeling acht het daarnaast aangewezen dat in het voorstel althans de hoofdlijnen van de rechtspositie van de raadsheren van de CRvB en het CBb en van de andere personen die bij deze rechtscolleges werkzaam zijn, worden opgenomen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 18 september 2015, nr. 2015001566, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op de Raad van State, de Algemene wet bestuursrecht, de Wet op de rechterlijke organisatie en enkele andere wetten in verband met de scheiding van taken binnen de Raad van State en de opheffing van de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Wet organisatie hoogste bestuursrechtspraak) rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 7 december 2015, nr. W04.15.0314/I/B, bied ik U hierbij aan.

1. Inleiding

Het wetsvoorstel vindt zijn grondslag in het regeerakkoord van 2012.[2] *Bij brief van 26 juni 2014 heeft de regering aan de Tweede en Eerste Kamer uiteengezet op welke wijze aan het regeerakkoord uitvoering zal worden gegeven.*[3] *Het wetsvoorstel geeft hieraan thans een nadere uitwerking. De Afdeling constateert dat dit de tweede voorgestelde wijziging van de structuur van de Raad van State is binnen korte tijd. In 2010 zijn immers reeds fundamentele wijzigingen in deze structuur doorgevoerd, onder meer door het instellen van een Afdeling advisering en een grondwettelijke Raad (hierna: de Raad).*[4]

Het is de Afdeling opgevallen dat een inhoudelijke analyse van de problemen die, na de recente wetswijziging van 2010, nieuwe wetgeving noodzakelijk zouden maken zowel in de toelichting als in de eerdere parlementaire stukken hierover, grotendeels ontbreekt. De Afdeling betreurt dit. Zij treedt evenwel niet in de keuzes die de regering in het wetsvoorstel heeft gemaakt en beschouwt deze keuzes – met inbegrip van die betrekking hebben op de organisatie van de hoogste bestuursrechtspraak – in dit advies als een gegeven. Daarbij merkt de Afdeling op dat het vanuit een oogpunt van toekomstbestendige wetgeving en met het oog op de noodzaak om nu zekerheid te bieden aan alle betrokken organisaties en personen die bij die organisaties werkzaam zijn, van belang is dat na totstandkoming van deze wet sprake zal zijn van een duurzame situatie. Zij onderschrijft daarom het standpunt van de regering dat het niet in de rede ligt om op korte termijn nog weer nieuwe organisatiewijzigingen door te voeren.[5]

---

[2] In de paragraaf «Veiligheid en justitie» is het volgende vastgelegd: «De Raad van State wordt gesplitst in een rechtsprekend deel en een adviserend deel. Het rechtsprekende gedeelte wordt samengevoegd met de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het Bedrijfsleven.»

[3] Kamerstukken II 2013/14, 29 279, nr. 200.

[4] Kamerstukken II 2006/07, 30 585, nr. 7.

[5] Zie toelichting, paragraaf 3.1, slot.

In het wetsvoorstel kiest de regering ervoor de bestuursrechtspraak bij de Raad van State te houden. In institutionele zin betekent dit dat de rechtsprekende functie naast de adviserende functie binnen de Raad van State als geheel ingebed blijft. Deze inbedding moet mede gelet op de Grondwet een reële betekenis hebben. Bij de grondwetswijziging van 1983 is bij de behandeling van de grondwettelijke regeling van de Raad van State onderstreept dat de Grondwet de Raad van State als geheel als uitgangspunt heeft.[6] *Vanuit dit gezichtspunt, zo is gesteld, moet voorkomen worden dat de Volle Raad slechts een façade is die er louter toe dient het zicht op de onafhankelijke afdelingen af te schermen.*[7] *Ook is opgemerkt dat de gewone wetgever bij het uitwerken van de structuur van de Raad van State aandacht moet besteden aan de eenheid van de Raad.*[8]

In de aanloop naar de wetswijziging van 2010 is dit laatste gebeurd. De regering heeft zich meermaals op het standpunt gesteld dat het wetsvoorstel toen, naast een scherpere onderscheiding van de beide hoofdfuncties, ook beoogde de eenheid van de Raad te benadrukken door de advisering en de bestuursrechtspraak in te bedden in die eenheid van de Raad.[9] *Gegeven de thans door de regering gemaakte keuze gaat de Afdeling ervan uit dat ook bij het voorliggende voorstel dit nog steeds een leidend uitgangspunt is.*

In het licht van het bovenstaande volstaat de Afdeling in dit advies met de navolgende opmerkingen.

1. Inleiding

De Afdeling advisering benadrukt terecht het belang van de eenheid van de Raad van State als geheel. Zij wijst er in dit verband op dat bij de herstructurering van de Raad van State in 2010 de beide hoofdfuncties van de Raad van State scherper zijn onderscheiden, maar de advisering en de bestuursrechtspraak wel ingebed bleven in de grondwettelijke Raad van State. Het onderhavige wetsvoorstel doet niet af aan de eenheid van de grondwettelijke Raad van State; beide hoofdfuncties blijven daarin ingebed. De in het wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen met betrekking tot de organisatie van de Raad van State moeten worden bezien in het licht van de motie-Taverne c.s. (Kamerstuk 33 000 VII, nr. 54), die kort na de inwerkingtreding van de herstructurering van de Raad van State in 2010 door de Tweede Kamer is aangenomen. Dat laat onverlet dat de eenheid van de Raad van State voor het kabinet nog steeds een leidend uitgangspunt is.

2. Positie van de Raad

Uit de toelichting blijkt dat de verdere verzelfstandiging van de afdelingen wordt ingegeven door de eis van een onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak. Hoewel, zoals in de toelichting wordt erkend, buiten twijfel staat dat de rechtspraak door de Raad van State voldoet aan de maatstaven van de Straatsburgse jurisprudentie, acht de regering het van belang om «mede gelet op het vertrouwen dat burgers moeten kunnen hebben in de rechtspraak bij de Raad van State een stap verder wordt gezet». Dit vormt de rechtvaardiging voor het verder losmaken van de

[6] Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 1980/81, 16 040, nr. 8, blz. 69–72, Kamerstukken II 1980/81, 16 040, nr. 13, blz. 92–93 en Handelingen II 21 januari 1981, blz. 2442–2443 en 2451.
[7] Kamerstukken II 1980/81, 16 040, nr. 8.
[8] Handelingen II 21 januari 1981, blz. 2451.
[9] Kamerstukken II 2007/08, 30 585, nr. 17, blz. 3. Zie voorts Kamerstukken II 2006/07, 30 585, nr. 6, blz. 2.

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad. In het wetsvoorstel geschiedt dit onder meer door het verleggen van het recht van het doen van een aanbeveling voor de benoeming van een staatsraad in die Afdeling van de Raad naar die Afdeling zelf. Voorts worden voor staatsraden in de Afdeling bestuursrechtspraak die geen lid zijn van de Raad de rechtspositionele bevoegdheden zoals schorsing, ontslag en het geven van een waarschuwing toegekend aan – afhankelijk van de situatie – de Afdeling bestuursrechtspraak, dan wel de voorzitter daarvan.[10]

In het voorstel wordt in navolging hiervan ook de Afdeling advisering op een vergelijkbare wijze verder verzelfstandigd ten opzichte van de Raad. In de toelichting wordt echter niet gemotiveerd waarom dit noodzakelijk is. Gelet op de hiervoor onder punt 1 weergegeven uitgangspunten van de grondwetgever is het van belang dat die bevoegdheden die zonder bezwaar door de Raad kunnen worden uitgeoefend, ook aan de Raad worden toegekend. In dat licht bezien zou, bij gebreke van een rechtvaardiging voor het verzelfstandigen van de Afdeling advisering, het recht van het doen van een voordracht voor de benoeming van een staatsraad in de Afdeling advisering en de uitoefening van de rechtspositionele bevoegdheden jegens deze staatsraden in het wetsvoorstel belegd moeten worden bij de Raad in plaats van, zoals thans voorgesteld, bij de Afdeling advisering.

De Afdeling adviseert in het licht van het bovenstaande dit onderdeel van het voorstel nader te bezien.

2. Positie van de Raad

Het advies van de Afdeling advisering om het recht van het doen van een aanbeveling voor de voordracht voor de benoeming van een staatsraad in de Afdeling advisering en de uitoefening van de rechtspositionele bevoegdheden jegens deze staatsraden te beleggen bij de Raad in plaats van de Afdeling advisering, is niet overgenomen. Het kabinet is van oordeel dat de in het wetsvoorstel opgenomen aanvullende maatregelen met betrekking tot het scheiden van de adviserende en de rechtsprekende taken van de Raad van State een evenwichtig pakket vormen, mede in het licht van de op 20 april 2010 door de Eerste Kamer aanvaarde moties-Engels c.s. (Kamerstuk 30 585, I) en Duthler c.s. (Kamerstuk 30 585, J). De aanvullende maatregelen met betrekking tot het scheiden van de adviserende en de rechtsprekende taken van de Raad van State sluiten eveneens aan op de grondgedachte van de hiervoor genoemde motie-Taverne c.s., te weten een volledige scheiding van adviserende en rechtsprekende taken. Opvolging van het advies van de Afdeling advisering zou bovendien betekenen dat op de genoemde punten de procedures voor beide afdelingen onderling uiteen zouden lopen, hetgeen wij uit het oogpunt van eenheid van het wettelijk regime ten aanzien van de benoeming en de rechtspositie van staatsraden onwenselijk achten.

3. Raad van State van het Koninkrijk

Volgens artikel 13, tweede lid van het Statuut benoemt de Koning, indien de regering van Aruba, Curaçao of Sint Maarten, de wens daartoe te kennen geeft, voor Aruba, Curaçao onderscheidenlijk Sint Maarten, in de Raad van State een lid, wiens benoeming geschiedt in overeenstemming met de regering van het betrokken land. Uit artikel 13, derde lid, van het Statuut volgt dat een staatsraad voor het Koninkrijk tevens lid zal zijn van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk.

[10] Voorgesteld artikel 8, vierde lid (artikel I, onderdeel C).

Zoals hiervoor is opgemerkt wordt in het voorstel de Afdeling advisering op grotere afstand geplaatst van de Raad, onder meer door het verleggen van het recht op het doen van een aanbeveling voor benoeming en van de rechtspositionele bevoegdheden van de Raad naar de beide afdelingen. Hierdoor ontstaan uiteenlopende procedures voor (onder meer) de benoeming in de Raad respectievelijk in de Afdeling advisering. In de toelichting wordt niet ingegaan op de vraag in hoeverre – gelet op de genoemde bepalingen van het Statuut – het voorstel ook gevolgen zal hebben voor de positie van de staatsraden van het Koninkrijk, dan wel de Raad van State van het Koninkrijk.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

3. Raad van State van het Koninkrijk

Naar aanleiding van het advies is in de memorie van toelichting een passage opgenomen over de Raad van State van het Koninkrijk. Het wetsvoorstel heeft als zodanig geen gevolgen voor de positie van de leden van de Raad van State van het Koninkrijk die op grond van artikel 13, tweede lid, van het Statuut worden benoemd. De rechtspositie van deze leden is geregeld in artikel 13 van het Statuut en het daarop gebaseerde Besluit staatsraden voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten. De benoeming van deze leden vindt plaats op verzoek van, en in overeenstemming met, de regering van het land in kwestie; de bepalingen in de Wet op de Raad van State die betrekking hebben op de aanbeveling voor de benoeming zijn niet van toepassing.[11]

Zoals de Afdeling advisering terecht opmerkt, volgt uit artikel 13, derde lid, van het Statuut dat de hiervoor genoemde leden behalve lid van de Raad van State van het Koninkrijk, tevens lid zijn van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk; die Afdeling is immers belast met de advisering over voorstellen van rijkswet en ontwerpen van algemene maatregelen van rijksbestuur. De positie van deze leden van de Raad van State van het Koninkrijk is daarom, voor wat betreft de toepassing van de overige rechtspositionele bevoegdheden (zoals schorsing en ontslag), te vergelijken met die van de leden van de Raad van State die tevens zijn benoemd in de Afdeling advisering, met dien verstande dat de rechtspositionele bevoegdheden ten aanzien van de eerstgenoemde leden door de Raad van State van het Koninkrijk – in plaats van de (Nederlandse) Raad van State – worden uitgeoefend.[12]

De in het Besluit staatsraden voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten opgenomen verwijzingen naar (onder meer) de Wet op de Raad van State stroken niet meer volledig met de thans geldende wettekst en de in dit wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen daarvan. Het besluit zal daarom te gelegener tijd worden geactualiseerd.

4. Overgangssituatie

In het voorstel is, in weerwil van diverse opmerkingen hierover in de consultatiefase geen rechtspositionele regeling opgenomen voor de raadsheren en andere medewerkers van de op te heffen rechterlijke colleges.[13] De toelichting merkt hierover op dat een regeling van de rechtspositionele gevolgen van het voorstel een zorgvuldig overleg met

[11] Dit vloeit voort uit artikel 13, tweede lid, van het Statuut en artikel 2, eerste lid, van het Besluit staatsraden voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

[12] Zie in dit verband artikel 2 van het Besluit staatsraden voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

[13] Onder andere van de RvdR, de CBb, de NVvR en de ondernemingsraad van de CRvB.

alle betrokkenen vergt. Om die reden zal hiervoor een apart voorstel worden ingediend.[14] *Met betrekking tot de beëindiging van de bestaande dubbelbenoemingen stelt de toelichting uitsluitend dat de regering voornemens is een voordracht te doen voor de wijziging van de benoeming van de leden en de staatsraden die op dat moment nog lid zijn van de beide afdelingen in een benoeming in een van de beide afdelingen.*[15] *De Afdeling leest de toelichting zo dat de rechtspositie van staatsraden met een dubbelbenoeming overigens niet gewijzigd wordt, omdat het betreffende koninklijk besluit uitsluitend betrekking kan hebben op de benoeming in een afdeling en niet op de aanstelling bij de Raad van State als zodanig.*[16]

Het voorgaande ligt echter anders voor de raadsheren in de op te heffen colleges en voor andere medewerkers die bij die colleges werkzaam zijn; met het voorstel verdwijnt hun aanstelling bij die colleges, hetgeen ingrijpende gevolgen heeft voor hun rechtspositie. De Afdeling acht de gekozen lijn dat in dit voorstel voor die personen geen voorzieningen worden getroffen in navolging van diverse consultatiereacties, niet wenselijk. Met het oog op de rechtszekerheid is het aangewezen dat alle betrokkenen op de kortst mogelijke termijn duidelijkheid krijgen over hun rechtspositie. Gegeven het feit dat al in medio 2014 door het kabinet is aangegeven dat deze colleges opgeheven zullen worden[17] *gaat de Afdeling ervan uit dat het mogelijk moet zijn om thans, in afstemming met alle betrokken rechtscolleges, die duidelijkheid te geven. Snelle duidelijkheid is voorts gewenst om te voorkomen dat de op te heffen colleges leeglopen, waardoor de continuïteit van de uitoefening van hun huidige rechtsprekende taak kan worden aangetast. In het kader van zorgvuldigheid van wetgeving acht de Afdeling het in het licht van het bovenstaande aangewezen dat althans de hoofdlijnen van de rechtspositie van de raadsheren bij het CBb en de CRvB en de andere bij deze colleges werkzame personen in het onderhavige wetsvoorstel worden opgenomen.*

De Afdeling adviseert in het licht van het bovenstaande het voorstel en de toelichting aan te passen.

4. Overgangssituatie

De Afdeling advisering acht het in het kader van zorgvuldigheid van wetgeving aangewezen dat althans de hoofdlijnen van de rechtspositie van de raadsheren bij het CBb en de CRvB en de andere bij deze colleges werkzame personen in het onderhavige wetsvoorstel worden opgenomen. Het kabinet deelt de opvatting van de Afdeling dat het wenselijk is dat op de kortst mogelijke termijn voor alle betrokkenen duidelijkheid bestaat over hun rechtspositie. De regeling van de rechtspositie is een sequeel van de hoofdbeslissingen die in het onderhavige wetsvoorstel besloten liggen. Juist uit het oogpunt van zorgvuldigheid wil het kabinet voldoende ruimte geven voor te voeren overleg met de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en de centrales van overheidspersoneel teneinde de wettelijk vereiste overeenstemming over de rechtspositionele consequenties te bereiken. Met de indiening van het onderhavige wetsvoorstel bij de Tweede Kamer breekt het moment aan waarop daarvoor belangrijke stappen kunnen worden gezet. De inzet van het kabinet blijft erop gericht op de kortst mogelijke termijn overeenstemming te bereiken over de rechtspositionele consequenties en deze dan ten spoedigste via een afzonderlijk wetsvoorstel aan het parlement voor te leggen.

---

[14] Toelichting, paragraaf 5, Rechtspositionele gevolgen.
[15] Toelichting, artikelsgewijs bij artikel I, Dubbelbenoemingen.
[16] Zie artikel 2, derde lid, laatste zin, van de Wet op de Raad van State.
[17] Kamerstukken II 2013/14, 29 279, nr. 200.

5. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

5. De eerste, derde en vierde redactionele opmerking van de Afdeling advisering zijn overgenomen, met dien verstande dat deze kennelijk betrekking hebben op artikel IV in plaats van artikel I van het wetsvoorstel. De tweede redactionele opmerking is niet overgenomen, aangezien de zinsnede in artikel 8:118g, eerste lid, «binnen twee weken nadat het verweerschrift is verzonden» uitsluitend betrekking heeft op de direct daaraan voorafgaande zinsnede «of schriftelijk door degene die beroep in cassatie heeft ingesteld», hetgeen door het plaatsen van een komma na «ingesteld» onduidelijk zou worden. Naar aanleiding van de vierde redactionele kanttekening is in artikel IV, onderdeel I, onder 8, eveneens artikel 123 van de Waterschapswet toegevoegd aan artikel 9 van de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak, aangezien daarvoor hetzelfde geldt als voor het door de Afdeling advisering genoemde artikel 227a van de Provinciewet.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot van Veiligheid en Justitie, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W04.15.0314/I

- In artikel I, onder H, in artikel 8:118d, eerde lid, «8:118b» vervangen door: 8:118c.
- In artikel I, onder H, in artikel 8:118g, eerste lid, «ingesteld» vervangen door: ingesteld,.
- In artikel I, onder H, in artikel 8:118j, derde lid, «8:118f en 8:118g» vervangen door: 8;118g en 8:118h.
- In artikel I, onder I, achtste lid, in artikel 9 ook artikel 227a van de Provinciewet toevoegen, gelet op de overeenkomst met artikel 231 Gemeentewet.